

*Ryszard Zieliński**

EFEKTY POLITYKI FISKALNEJ PAŃSTWA WOBEĆ PRZEDSIĘBIORSTWA

Głównym celem prezentowanego opracowania jest wyodrębnienie redystrybucyjnych efektów majątkowo-dochodowych i pozamaterialnych, wywoływanych polityką fiskalną państwa wobec przedsiębiorstw jego sektora własnościowego na przestrzeni ostatnich 3 lat; z uwzględnieniem retrospektywnego podejścia do polityki podatkowej oraz postulatów dotyczących tejże polityki. Retrospektywne spojrzenie na politykę podatkową państwa jest konieczne ze względu na potrzebę uzasadnienia tezy, że za zmianą warunków gospodarowania (znaczącą) powinny nadążać zmiany w sposobach oddziaływania państwa na gospodarkę, w tym głównie w zakresie instrumentów finansowych, do których należą podatki.

Opracowanie ma charakter studium uogólniającego bieżącą obserwację zjawisk gospodarczych i zachowań ludzi, rozmowy z pracownikami przedsiębiorstw oraz materiał empiryczny z badań przeprowadzonych przez zespół pracowników Katedry Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego za okres 1982–1990, dotyczących skuteczności regulacji centralnych wobec przedsiębiorstw. Część finansowa tych badań była przeprowadzona przez autora opracowania.

Autor nie będzie operował konkretnymi wielkościami wyodrębnionych efektów redystrybucyjnych, lecz będzie je omawiał na tle celów polityki gospodarczej państwa, do których zalicza się walkę z recesją oraz inflacją.

* Prof. dr hab. w Katedrze Ekonomii UŁ.

1. SYSTEM PODATKOWY LAT OSIEMDZIESIĄTYCH – FUNKCJE I WARUNKI JEGO DZIAŁANIA

W 1982 r. została podjęta w Polsce kolejna reforma gospodarki, zawężona jak poprzednie w głównej mierze do mikroskali oraz metod i środków oddziaływania państwa na przedsiębiorstwa państwowe w przemyśle. Celem tej reformy miało być m. in. zwiększenie efektywności gospodarowania i poprawa warunków bytowych społeczeństwa. Powyższe cele nie zostały osiągnięte. Reforma ta zasługuje jednak na uwagę ze względu na trzy istotne osiągnięcia: sprowadzenie wieloszczeblowej struktury hierarchicznej systemu gospodarczego do dwuszczeblowej, odpowiadającej mechanizmowi rynkowemu; częściowe zbliżenie systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw państwowych do odpowiadającego warunkom podmiotowości ekonomicznej, tj. samodzielności w podejmowaniu decyzji ekonomicznych (bieżących i strategicznych); zachowanie względnej równowagi gospodarczej, a głównie w odniesieniu do makroekonomicznych proporcji między inwestycjami, konsumpcją zbiorową i indywidualną, w tym zachowanie trwałości relacji między kapitałem a pracą (lub inaczej nakładami kapitałowymi a pracą). Zachowanie względnej równowagi gospodarczej, w tym trwałość relacji między kapitałem a pracą, w warunkach postępującego uwalniania cen od administracyjnej kontroli i urealniania cen rzeczowych czynników produkcji może być uznane za znaczące osiągnięcie. Szczególną rolę w tym obszarze reformy odegrał system podatkowy przedsiębiorstw państwowych. Podatki, podobnie jak inne kategorie finansowe, pełniły szereg funkcji w regulacyjnym oddziaływaniu państwa na przedsiębiorstwa. Jedną z podstawowych na przestrzeni lat 1982–1989 była funkcja fiskalna. Drugą funkcją podatków była redystrybucja. W jej wyniku następowało wydzielanie wyników kategorii finansowych przedsiębiorstwa i jego dochodów własnych (zysku podzielonego). Dzięki funkcji rozdzielczej, którą pełniły podatki łącznie z zasadami tworzenia funduszy celowych w przedsiębiorstwach, była wypełniana funkcja regulacyjna systemu podatkowego.

Z funkcją regulacyjną systemu podatkowego wiąże się kreowanie syntetycznego celu działalności przedsiębiorstwa; co stanowi jeden z warunków samodzielności ekonomicznej i zdolności działania przedsiębiorstw w mechanizmie rynkowym.

W rozpatrywanym zakresie przedmiotowym takie podatki, jak: gruntowy, lokalowy, od płac (20%) i specyficzny na ZUS, współokreślają koszt własny produkcji. Podatki te w rachunku wyniku finansowego mogą być zaliczane zarówno do kosztu własnego produkcji, jak i akumulacji finansowej. Jeśli uzna się, że są one elementem akumulacji to współokreślają tym samym akumulację finansową, która z tytułu ich zaliczania lub wyłączenia z jej wymiaru będzie dzieliła się na akumulację finansową brutto i netto. Odjęcie

od akumulacji netto podatku obrotowego tworzy kategorię zysku operacyjnego albo inaczej zysku bilansowego brutto (przed zweryfikowaniem). Zysk operacyjny zweryfikowany o zyski i straty nadzwyczajne powołuje zysk bilansowy. Z kolei zysk bilansowy pomniejszony o podatek dochodowy tworzy zysk netto.

Zysk netto podlega dalszej korekcie i w wyniku podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń ulega przekształceniu w zysk dzielony (do podziału).

System podatkowy, wprowadzony w 1982 r., zawierał poza wymienionymi już podatkami również taki podatek, jak potrącenia z odpisów amortyzacyjnych na rzecz budżetu państwa. Za pomocą tego podatku, uzupełnionego o ulgi dla przedsiębiorstwa, był regulowany dopływ środków finansowych do funduszu rozwoju przedsiębiorstw. Polityka podatkowa państwa lat osiemdziesiątych wspierała się na trwałej strukturze podatkowej oraz systemie ulg i zmienności niektórych stawek opodatkowania (tak jak w odniesieniu do podatku obrotowego). W związku z tym system podatkowy zachowywał znaczną elastyczność i umożliwiał realizację podstawowych celów w zakresie redystrybucji dochodów. Można więc stwierdzić, że zdawał egzamin w układzie ówczesnych uwarunkowań gospodarowania i celów polityki państwa, przy daleko posuniętej jednoznaczności i rozpoznawalności celów polityki podatkowej państwa. Jednym z głównych celów tej polityki było zapewnienie zadowalających wpływów budżetowych.

2. NIEPRZYSTOSOWALNOŚĆ SYSTEMU PODATKOWEGO DO ZMIENNYCH WARUNKÓW GOSPODAROWANIA

Wprowadzony w 1982 r. system podatkowy był do 1989 r. częścią składową względnie trwałych uwarunkowań systemowych i techniczno-bilansowych – tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych – rozwoju naszego kraju. Uwarunkowania systemowe były określone kierunkami reformy i gwarantowane pakietem ustaw gospodarczych w części tylko korygowanymi w tym przedziale czasu. W odniesieniu do podatków dokonano, na przestrzeni tych lat, korekty normatywu naliczania podatku dochodowego (nastąpiło tu przejście z progresywnego do liniowego) oraz dopełnienia wachlarza podatków o dywidendę.

Uznanie kategorii towarowo-pięniężnych za instrumenty centralnej regulacji było logicznym błędem reformy lat osiemdziesiątych. Wynika to z tego, że kategorie te są kreowane przez rynek w rozwoju historycznym produkcji towarowej i stanowią podstawę samoczynnej regulacji rynkowej gospodarki.

Państwo może wykorzystywać instrumenty korygujące działanie kategorii rynku. Są one instrumentami kreowanymi przez ośrodek wykorzystujący je w korekcyjnym oddziaływaniu na rynek. Państwo może działać albo korygująco na rynek albo oddziaływać bezpośrednio na gospodarkę pozarynkowo.

Na przestrzeni lat 1982–1989 nie uległy zmianie założenia reformy gospodarczej ani nie dokonano istotnych zmian w metodach i narzędziach regulacji (tzw. pośredniej) gospodarką. Nie ulegały również znacznemu pogorszeniu warunki techniczne, chociaż z tytułu ograniczeń dewizowych przedsiębiorstwa nie mogły nabywać w dostatecznych ilościach części zamiennych do maszyn pochodzących z importu i odnawiać parku maszynowego. Postępował od strony technicznej powolny proces dekapitalizacji majątku produkcyjnego. Dotyczyło to w szczególności części majątku pochodzącego z importu, z krajów zachodnich, wobec których miało miejsce poważne zadłużenie.

System podatkowy lat osiemdziesiątych był częścią składową koncepcji reformy gospodarczej (wynikającej z niej roli państwa w regulacji gospodarką), w ramach której był istotnym instrumentem osiągania celów polityki społeczno-gospodarczej. System podatkowy w roli narzędzia polityki gospodarczo-społecznej może być uznany za skuteczny do 1989 r., ze wskazanych wcześniej powodów.

Od 1989 r. następują radykalne zmiany w systemie społeczno-gospodarczym naszego kraju. Nowi liderzy polityczni uznali za konieczną do wprowadzenia i konsekwentnie realizują transformację systemową. Ma ona polegać na zmianie stosunków własnościowych oraz na przejściu od bezpośredniej regulacji gospodarką przez państwo za pomocą instrumentów finansowych do regulacji rynkowej. Trudny jest w jej ramach do określenia (z programów politycznych) zakres korekcyjnego oddziaływania państwa na rynek. Skala i zakres proponowanych, a po części realizowanych przekształceń własnościowych oraz sposoby ich przeprowadzania wskazują na traktowanie (przez niektóre siły polityczne) zmiany stosunków własnościowych jako celu samego w sobie, stanowiącego remedium na transformację rynkową oraz zapaść gospodarki.

Łączne wystąpienie przeobrażeń systemowych z nagłym i głębokim pogorszeniem ograniczeń bilansowych (utrata rynków wschodnich) stworzyło nowy układ uwarunkowań do działania systemu podatkowego.

Pozostawiony wobec przedsiębiorstw państwowych system podatkowy z lat 1982–1988 nie przystaje do regulacji rynkowej ani nie odpowiada warunkom gospodarowania i celom polityki przemysłowej ostatnich 3 lat (1990–1992). Potwierdzeniem tej tezy jest analiza efektów redystrybucyjnych wywoływanych przez system podatkowy w sektorze przedsiębiorstw państwowych.

3. WYODRĘBNIE NIE EFEKTÓW REDYSTRYBUCYJNYCH SYSTEMU PODATKOWEGO

Skutki ekonomiczne, wywoływane stosowaniem danego systemu podatkowego wobec przedsiębiorstw państwowych, autor nazywa efektami redystrybucyjnymi. Jest to uzasadnione tym, że są one wynikiem przemieszczeń i zmian po stronie dochodów i zasobów wywołanych tym systemem oraz że są wtórnymi wobec przemieszczeń dokonywanych przez podstawowe kategorie ekonomiczne (rynkowe).

Do efektów redystrybucyjnych systemu podatkowego w sektorze przedsiębiorstw państwowych zaliczono: dochodowo-cenowe, zasobowe (majątkowe) i pozamaterialne.

Do pierwszych należą zmiany wyników finansowych i warunkujących je wielkości kosztowych oraz cen i wpływów budżetowych. Wyrażają się one we wskaźnikach dynamiki i udziałów. Efekty typu zasobowego obejmują przemieszczenia w wykorzystaniu czynnika pracy (siły roboczej) i majątku produkcyjnego od strony wykorzystania zdolności produkcyjnych i jego stopnia zużycia (zdolności do odnowy). Mieści się w ich ramach zdolność do zaspokajania potrzeb socjalno-bytowych oraz do rozliczania wzajemnych zobowiązań i należności, zależnych od zasobów finansowych i majątkowych przedsiębiorstw.

Do pozamaterialnych efektów zaliczono pozycję ekonomiczną i społeczną, w tym gradację pozycji danego czynnika, np. siły roboczej w stosunku do kapitału itp.

Uzyskiwane od 1990 r. przez przedsiębiorstwa państwowe efekty redystrybucyjne z tytułu systemu podatkowego są rezultatem oddziaływania również innych czynników, w tym np. utraty rynków wschodnich. Nie sposób jednak oddzielić wpływu poszczególnych czynników na te efekty. Upraszczając, można przyjąć, że efekty te powstają w wyniku sumarycznego oddziaływania wielu czynników, które działają jednokierunkowo, w związku z tym rozpatrywane efekty są wspólnymi dla tych czynników.

System podatkowy stanowi w gospodarce rynkowej (do której zmierzamy) główne narzędzie państwa w realizacji jego polityki gospodarczej (w tym przemysłowej). W okresie ostatnich 3 lat do celów tej polityki zaliczano m. in. walkę z inflacją i recesją, jak również walkę ze skutkami recesji. Realizacji tych celów powinien więc w najszerszym zakresie sprzyjać system podatkowy.

Podatki wliczane w koszty produkcji są naliczane na wielkości zasobowo-majątkowe, w stałym procencie (które do tych podatków należą, wskazano wcześniej). W wyniku regulacyjnych działań państwa, obejmujących określanie wzrostu cen paliw i nośników energii oraz kursu walut, ma miejsce permanentny wzrost podstaw opodatkowania. Wynikający ze wzrostu cen

zaopatrzeniowych wzrost kosztów (wywołany poprzednimi przyczynami) jest wzmocniony przez podatki, których stawki nie ulegają pomniejszeniu, a szczególnie gdy są zwiększane (jak m. in. na ZUS). Dalsze wzmocnienie wzrostu kosztów przez podatki następuje w wyniku dywidendy (wprowadzonej w 1986 r.), której obciążenia są na przestrzeni ostatnich 3 lat również zwiększane, a nie zmniejszane.

Wzrost kosztów produkcji wywołuje w przedsiębiorstwach państwowych potrzebę ich rekompensaty w drodze wzrostu cen wyrobów gotowych (sprzedawanych). Podatki wliczane w koszty i działające kosztowo (dywidenda) są więc stymulatorem inflacji i pozostają w sprzeczności z celem polityki państwa, jakim ma być walka z inflacją.

Działanie inflacyjne systemu podatkowego jest dodatkowo wspierane przez podatek obrotowy. W wyniku ograniczenia popytowego przedsiębiorstwa nie są w stanie zrealizować sprzedaży na poziomie zapewniającym przynajmniej ustabilizowany zysk netto. Jest on malejący i dochodzi do wartości ujemnych dla coraz większej liczby przedsiębiorstw. W tej sytuacji przedsiębiorstwa nie mają możliwości utrzymywania stałości cen przy rosnących kosztach produkcji z tytułu opodatkowań (i wzrostu czynników zmiennych) oraz stawek i zakresu przedmiotowego podatku obrotowego. Są pozbawione w tych okolicznościach możliwości manewru cenowego, tzn. że istnieje dla nich tylko ewentualność, jaką jest wzrost cen wyrobów sprzedawanych. Dalszy wzrost cen wpływa na dalsze pogłębienie bariery popytu. Jej konsekwencją może być tylko dalszy spadek sprzedaży. Powoduje on wzrost udziału kosztów stałych w sprzedaży, co jeszcze bardziej pogarsza sytuację finansową przedsiębiorstw i uszczupla wpływy budżetowe państwa.

W ten sposób zostało opisane proceesyjne oddziaływanie systemu w warunkach inflacyjnych wzrostu cen.

W warunkach recesji połączonej z inflacją ma miejsce ograniczanie płynności finansowych przedsiębiorstw. W wyniku recesyjnych uwarunkowań przedłuża się czas realizacji. Ma miejsce podwójna kalkulacja, tj. typu księgowego i realnego. Niedostatek płynnych środków finansowych jest przyczyną zaniechania działalności inwestycyjnej i remontowej w przedsiębiorstwach. Pogłębia się zakres dekapitalizacji majątku produkcyjnego. Fundusze socjalne są w znikomym zakresie zasilane, w związku z czym zamierają świadczenia socjalno-bytowe, do których są zobowiązane przedsiębiorstwa.

W stosunkach zewnętrznych przedsiębiorstw pogłębia się (na terenie regionu łódzkiego) zakres zatorów płatniczych (nie uregulowanych wzajemnie należności i zobowiązań) oraz niezdolność podołania obciążeniom podatkowym wobec budżetu państwa. Z tytułu narastania zobowiązań podatkowych, których ściągальność jest priorytetowa, przedsiębiorstwa dokonują rozliczeń wzajemnych poza bankami i zaprzestają korzystania z kredytów. W okresie

po 1989 r. wystąpiło szczególnie groźne zjawisko, jakim jest powstanie i rozszerzenie się drugiego kanału obiegu pieniężnego (płatnościami) poza systemem bankowym.

Podwójny obieg pieniężny, bankowy i pozabankowy (między przedsiębiorstwami), wyłącza regulacyjne działanie kredytu (gdyż nie jest udzielany) oraz innych środków polityki pieniężnej w oddziaływaniach na gospodarkę.

W wyniku zmian warunków gospodarowania, w tym szokowego manewru pobudzania i dławienia inflacji na przełomie 1989 r. nastąpiło w przedsiębiorstwach państwowych z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń (regionu łódzkiego) również szokowe zdegradowanie pozycji czynnika pracy wobec kapitału. Ze względu na stały udział wynagrodzeń pracowniczych w wartości sprzedaży (7–20%) lat poprzednich nastąpił w tym przedziale czasu spadek tego udziału do 2% i poniżej. Nastąpiła więc, jak już stwierdzono, szokowa degradacja czynnika pracy, która w większości przedsiębiorstw ulega dalszemu pogłębieniu. Zakres tej degradacji jest wzmacniany przez układ uwarunkowań pozamaterialnych i socjalno-bytowych, o których pogarszaniu się już pisano. Do uwarunkowań pozamaterialnych należą uprawnienia pracownicze wynikające z kodeksu pracy. Są one łamane w przedsiębiorstwach państwowych, ale szczególnie drastycznie w prywatnych. To ostatnie zjawisko jest szczególnie groźne na tle postępującej prywatyzacji.

Wynikiem recesji w przemyśle łódzkim było rosnące bezrobocie (też z udziałem oddziaływań podatkowych). Niewielka część bezrobotnych znajduje pracę w sektorze prywatnym. Dla znacznej części prywatnych pracodawców postanowienia kodeksu pracy nie są znane. Sektor prywatny tworzy poza tym drugi obieg gospodarczy, nie zasilający budżetu.

4. WNIOSKI KOŃCOWE – POSTULATY

System podatkowy jest – podręcznikowo-podstawowym instrumentem oddziaływań regulacyjnych państwa wobec gospodarki. Winien więc spełniać służebną narzędziowo rolę w realizacji celów polityki przemysłowej (lub szerzej, gospodarczej) państwa. W poprzednich fragmentach tekstu autor podjął próbę wykazania, że system podatkowy stosowany wobec przedsiębiorstw państwowych spełnił względnie skutecznie rolę narzędzia regulacji na przestrzeni lat 1982–1988. Wywoływane przez ten system efekty redystrybucyjne po stronie dochodowo-cenowej, zasobowej i pozamaterialnej (w oddziaływaniu z innymi czynnikami, przy bezspornym udziale podatków) wskazują, że działa on w sprzeczności (jeżeli nie z rzeczywistymi to pożądanymi) z celami polityki gospodarczej państwa lat 1989–1992. Skoro można uznać za dostatecznie uzasadnione tego typu działanie, to należy

wyciągnąć wniosek – o konieczności zmiany systemu podatkowego wobec przedsiębiorstw państwowych.

Zmiana systemu podatkowego wobec przedsiębiorstw państwowych jest konieczna w celu przeciwstawienia się proinflacyjnemu i prorocesyjnemu oddziaływaniu podatków, w tym również w celu przewycięzania deficytu budżetowego.

Zasada spójności systemu podatkowego z pozostałymi rozwiązaniami w systemie regulacji gospodarką nakłada na rozwiązania podatkowe określone rygory przy konieczności zachowania spójnych rozwiązań w innych elementach mechanizmu regulacji.

Do regulacji rynkowej jest również niedostosowany system wynagrodzeń. W pakcie o przedsiębiorstwie winno się więc znaleźć rozwiązanie regulacyjne powołujące dwie zasady wynagrodzenia, tj. zasadę według wartości czynnika pracy dla pracowników obsługi operacyjnej oraz zasadę według udziału w wygospodarowanej nadwyżce dla kadry kierowniczej, z określeniem proporcji udziału wynagrodzeń kadry kierowniczej w zysku netto.

Zysk netto określający wynagrodzenia kadry kierowniczej i możliwości wzrostu wynagrodzeń obsługi operacyjnej powinien stanowić jedyną podstawę opodatkowania przedsiębiorstwa. Pozostałe formy podatków, które były stosowane dotychczas, winny być wyeliminowane; z wyjątkiem zmienionego na rzecz ZUS i wprowadzonego od 1982 r. podatku od dochodów osobistych (który nie jest podatkiem od przedsiębiorstwa) i proponowanego do wprowadzenia podatku od wartości dodanej.

Uproszczenia systemu podatkowego i zmiana systemu wynagrodzeń nie wystarczą do przejścia na drogę przyspieszonego rozwoju. Obok proponowanych zmian konieczne są inne dotyczące m. in. oddłużenia przedsiębiorstw i przywrócenia jednoci obiegu pieniądza, łącznie z obiegiem bezgotówkowym, zastosowania preferencji podatkowych na rzecz strategii rozwoju (odnowy i postępu w przedsiębiorstwach). Z proponowanym kierunkiem regulacji łączy się zmiana statutu przedsiębiorstw, polegająca na przemieszczeniu praw własności z organów założycielskich na kolektywy pracownicze lub kierowników przedsiębiorstwa (za zgodą pracowników operacyjnych w drodze umowy).